



Константин Игоревич Байгозин

заместитель начальника Управления конституционных основ публичного права Конституционного Суда РФ, доцент кафедры государственного и административного права СПбГУ, кандидат юридических наук

ПРОБЛЕМЫ ВЗИМАНИЯ ПЛАТЫ ЗА НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ: К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТАХ ПЛАТЕЖА¹

В статье рассматриваются подходы к определению субъектов платы за негативное воздействие на окружающую среду, сложившиеся в практике арбитражных судов Российской Федерации, ВС РФ, КС РФ.

Ключевые слова: плата за негативное воздействие на окружающую среду, субъект платежа, природопользователь, размещение отходов производства и потребления, ВАС РФ, ВС РФ, КС РФ

1. Плата за негативное воздействие на окружающую среду относится к категории публично-правовых платежей и имеет давнюю историю. Вопросами ее уплаты занимались в пределах своей компетенции без исключения все высшие национальные суды². Одним из системных судебных актов в этом аспекте является определение КС РФ от 10.12.2002 № 284-О, закрепившее понятие фискального сбора, впоследствии получившее развитие в доктрине финансового права. Выводы КС РФ были неоднозначно восприняты экспертным сообществом, дискуссия проходила и в самом Суде³.

¹ Статья подготовлена по материалам сообщения на научно-практической конференции «Правовое регулирование природопользования: поиск баланса частных и публичных интересов» (28–30 октября 2015 г., СПбГУ).

² Только КС РФ по вопросам взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду принято два постановления (от 05.03.2013 № 5-П и от 14.05.2009 № 8-П) и ряд определений (например, от 10.12.2002 № 284-О, от 15.07.2010 № 1097-О-О, от 28.05.2013 № 831-О, от 15.01.2015 № 8-О и от 21.05.2015 № 1162-О).

³ Особое мнение судьи КС РФ Г.А. Гаджиева к определению от 10.12.2002 № 284-О.



Споры относительно правовой природы данного платежа (налог, сбор или фискальный сбор) продолжаются и в настоящее время.

Стоит еще раз отметить, что решение принималось в непростых условиях. Одной из задач, стоявшей тогда перед Конституционным Судом, было не наломать дров в том смысле, чтобы не обрушить регулирование, на котором хоть как-то держался принцип платности природопользования в условиях, когда система обязательных публичных платежей в государстве еще не была сформирована. Нужен был баланс, позволяющий осуществить адекватное взаимодействие норм экологического и финансового (налогового) законодательства с учетом конституционных положений (ч. 1 ст. 9, ст. 42, 57 и 58 Конституции РФ).

Однако подобные рассуждения не освобождают от возможного упрека в адрес нормотворческих органов, которые явно затянули с реформированием платы за негативное воздействие на окружающую среду. Понятно, что требовалось улучшение всего механизма ее уплаты с наведением порядка в структуре основных элементов платежа. По всей видимости, ответственные лица в этом вопросе, помимо его чисто юридической стороны, были ограничены в маневре так называемым социально-экономическим аспектом. Вопрос нуждался в дополнительной проработке в части рисков влияния «новой» платы за негативное воздействие на окружающую среду на рост потребительских цен⁴, а кроме того, существовали опасения относительно увеличения общей фискальной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности. Впоследствии изменения в регулировании связывали с введением экологического налога⁵, который, как предполагалось, должен был возникнуть на основе ныне действующего транспортного налога.

В результате «латанием дыр» занимались правоприменительные, в первую очередь судебные, органы, которые, используя доступный им арсенал процессуальных инструментов, решали проблемы, касающиеся отдельных вопросов взимания данного платежа. Одной из таких проблемных зон была неопределенность в вопросе о субъектах платы за негативное воздействие на окружающую среду.

2. Проблема в том, что действующее регулирование не содержит единого перечня субъектов данного платежа. Отсутствует комплексный законодательный акт, устанавливающий категорию лиц, на которых возложена обязанность по плате за негативное воздействие на окружающую среду. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об охране окружающей среды) дает лишь общее представление о плательщиках как о субъектах хозяйственной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды. В его положениях, наряду с органами государственной власти

⁴ Как правило, суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду субъектами предпринимательской деятельности включаются в конечную стоимость реализуемых товаров (работ, услуг), тем самым возникает эффект условного косвенного платежа, как следствие, происходит рост цен на товары.

⁵ Первоначальная редакция ст. 13 НК РФ предусматривала федеральный экологический налог, который по факту так и не был введен.

и местного самоуправления, в качестве потенциальных плательщиков называются юридические и физические лица, в ряде случаев уточняется в части индивидуальных предпринимателей (ст. 1, 3, 5, 17 и др.).

Можно согласиться с мнением экспертов⁶, которые отмечают несогласованность, а в некоторых случаях и противоречивость норм названного Федерального закона, устанавливающих субъектов платы за негативное воздействие, а также конкретизирующих их норм подзаконного регулирования с положениями иных законодательных актов, регулирующих отдельные виды платы за негативное воздействие. Так, в соответствии с Федеральным законом от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» плата за выбросы вредных веществ в атмосферный воздух взималась с физических и юридических лиц⁷, тогда как согласно Федеральному закону от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» плата за размещение отходов взимается с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (физические лица в качестве плательщиков не названы).

Более детально круг плательщиков очерчен в Порядке определения платы, утвержденном постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 № 632. К таким лицам отнесены предприятия, учреждения, организации, иностранные юридические и физические лица, осуществляющие любые виды деятельности на территории Российской Федерации, связанные с природопользованием. В силу другого подзаконного акта, а именно Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды (утверждены Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ 26.01.1993) платежи взимаются с предприятий, учреждений, организаций и других юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, на которой они основаны, включая совместные предприятия с участием иностранных юридических лиц, а также включая граждан, которым предоставлено право на ведение производственно-хозяйственной деятельности на территории Российской Федерации. В свою очередь, форма расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и порядок ее заполнения (утверждена приказом Ростехнадзора от 05.04.2007 № 204) предусматривает возможность заполнения этой отчетной документации тремя категориями плательщиков: российской организацией, иностранной организацией и иностранным физическим лицом. Отметим, что российские физические лица в данной форме расчета платы в качестве плательщиков не предусмотрены.

Конституционный Суд в своих решениях неоднократно указывал, что платежи за негативное воздействие на окружающую среду являются необходимым условием получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду. В уже упомянутом определении от 10.12.2002 № 284-О Суд указал, что плательщиками признаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые осуществляют хозяйственную и иную

⁶ См., напр.: Ялбулганов А.А. К вопросу об экологических функциях фискальных и налоговых платежей // Финансовое право. 2013. № 10.

⁷ В редакции до принятия Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ.



деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду. Наверяд ли можно полагать, что КС РФ подменил нормотворческие органы в вопросе определения перечня субъектов платы за негативное воздействие на окружающую среду. Ведь обозначенный им круг плательщиков объединяет общее объективное условие: в результате своей деятельности они оказывают негативное воздействие на окружающую среду, а потому должны вносить в бюджет плату в соответствующем размере.

В этом смысле законодательство о налогах и сборах представляется более совершенным с точки зрения установления плательщиков конкретного налога или сбора. В начале каждой главы НК РФ прямо указано, кто именно является налого-плательщиком или плательщиком сбора, такая установка способствует определенности правового регулирования в налоговых правоотношениях. Это согласуется с позицией КС РФ: установлением плательщика в законе следует считать прямое и детальное указание в едином законодательном акте на категорию лиц, на которых возложена обязанность уплачивать налог и сбор при наличии у них соответствующего объекта обложения (постановления от 21.03.1997 № 5-П, от 11.11.1997 № 16-П и др.)⁸.

3. Очевидная рассогласованность в вопросе о субъекте платы за негативное воздействие на окружающую среду возникла применительно к такому виду негативного воздействия, как размещение отходов производства и потребления. Изучение судебных решений, а также разъяснений органов государственной власти по вопросу внесения платы по указанному виду вредного воздействия позволяет сделать вывод, что на протяжении многих лет отсутствовало единообразное представление о том, кто именно является плательщиком этих сумм. Таким образом, возникла угроза принципу определенности в публичных финансовых обязательствах.

До 2009 г. в арбитражной судебной практике преобладала позиция о том, что за размещение отходов плату вносит лицо, в результате деятельности которого образовались эти отходы, речь о так называемом первичном собственнике отходов⁹. Как правило, эти лица на основании заключенных гражданско-правовых договоров передают образовавшиеся у них отходы другим лицам, осуществляющим специализированную деятельность по вывозу, размещению и захоронению отходов. По сути, плательщиками данных платежей потенциально являлись все школы, больницы, детские сады, воинские части, налоговые инспекции, организации офисного типа, предприниматели и т.д. ВАС РФ отмечал, что заключение обществом со специализированными организациями договоров на оказание услуг по размещению отходов, предусматривающих оплату этих услуг, а также фактическая оплата услуг по размещению отходов не означают, что и бремя уплаты публично-правового обязательно-

⁸ Как правило, законодатель придерживается данного принципа, к примеру, при определении плательщиков таких публичных платежей, как утилизационный и экологический сбор (ст. 24.1 и 24.5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

⁹ Стоит заметить, что в отношении бытовых отходов (например, использованной офисной бумаги, канцелярских отходов) достаточно спорным представляется применение понятия права собственности.

го платежа за негативное воздействие на окружающую среду автоматически переходит на указанные организации¹⁰.

По сути, ВАС РФ разграничил два типа отношений, которые могут появиться в процессе размещения отходов. Первые возникают между государством и лицами, деятельность которых непосредственно создает отходы. Они носят публично-правовой характер и основаны на обязанности этих лиц компенсировать наносимый ими вред окружающей среде путем внесения в бюджет платы за негативное воздействие. Вторая группа отношений складывается между лицом, образовавшим отход, и лицом, занимающимся утилизацией и размещением отходов. Эти отношения имеют частноправовой характер и влекут обязанность лица, создавшего отход, осуществить оплату услуги по размещению отходов, возникшую из договорных обязательств. При этом компенсационный характер платы как формы возмещения экономического ущерба от негативного воздействия реализуется не через предмет договорных отношений, а в рамках публично-правовых обязательств по внесению определенных денежных сумм в бюджет. Возникновение отношений второго типа не влечет изменение отношений первого, так как не затрагивает их содержания. Суд исходил из того, что лицо, создавшее отходы, не может передать свою публично-правовую обязанность третьей стороне (специализированной организации).

С 2009 г. в судебной практике стал преобладать подход, в соответствии с которым обязанными лицами по уплате платежей за загрязнение окружающей среды при размещении отходов являются специализированные организации, осуществляющие на основании гражданско-правовых договоров деятельность по вывозу, размещению и утилизации отходов на отведенных для этих целей полигонах. Данные лица должны вносить плату за загрязнение окружающей среды с учетом всего объема перерабатываемых ими отходов, полученных от третьих лиц (первичных собственников)¹¹. С изменением в 2009 г. правовой позиции ВАС РФ в вопросе уплаты платежей за негативное воздействие на окружающую среду с организаций, осуществляющих специализированную деятельность по размещению отходов производства и потребления, государственные органы в судебном порядке начали взыскивать задолженность по этим платежам.

4. Изменение судебной практики по данному вопросу стало неожиданностью для таких специализированных субъектов. Они оказались не готовы своевременно скорректировать свои договорные отношения с контрагентами («первичными загрязнителями»), с тем чтобы заложить размер платы в стоимость услуг. В этом аспекте наглядна история с ООО «Тополь» из Ивановской области, которое осуществляло сбор, транспортирование и размещение на специальном полигоне твер-

¹⁰ См.: постановление Президиума ВАС РФ от 09.12.2008 № 8672/08.

¹¹ Основанием для подобных выводов послужило постановление Президиума ВАС РФ от 17.03.2009 № 14561/08. По мнению Суда, при осуществлении обществом деятельности, связанной с использованием оргтехники и оформлением документации, образуются бытовые и канцелярские отходы, что не является их размещением, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду. Суд пришел к выводу, что на данных лиц не должно возлагаться бремя уплаты за негативное воздействие на окружающую среду.



дых бытовых отходов. Объем имущественного долга по плате за негативное воздействие у данного общества за 2009 г. увеличился с 3 000 руб. до 60 млн руб.¹² с учетом объема отходов, полученных от абонентов — сторонних лиц. Оказавшись на грани банкротства, общество обратилось с жалобой на нормы Закон об охране окружающей среды и Порядка определения платы за загрязнение окружающей среды в Конституционный Суд. Жалоба заявителя была принята к рассмотрению, по результатам которого КС РФ принял постановление от 05.03.2013 № 5-П (далее — постановление № 5-П).

В своем решении КС РФ, защищая конституционные права заявителя, признал, что действующее правовое регулирование не позволяет однозначно установить плательщика платы за размещение твердых бытовых отходов. Что же касается судебного истолкования, ранее осуществленного ВАС РФ, то оно поставило под сомнение соблюдение принципа доверия граждан к закону и действиям государства: специализированные организации по сбору и вывозу мусора не должны нести новой обязанности до обнародования судебного акта, ее определившей¹³. В таком случае, резюмировал Конституционный Суд, возлагать на заявителя пятикратный повышающий коэффициент неконституционно.

Допуская само по себе судебное истолкование по отдельным вопросам взимания публично-правовых платежей, КС РФ в постановлении № 5-П установил, что вопрос о субъекте платы за негативное воздействие на окружающую среду должен быть решен путем нормативно-правового регулирования. В то же время Суд не исключил договорную форму регулирования отношений между «первичным загрязнителем» и специализированной организацией, осуществляющей вывоз отходов. Впоследствии данная оговорка была использована ВС РФ как адекватный инструмент для разрешения споров¹⁴, касающихся взимания рассматриваемого платежа. Однако с точки зрения дальнейшей перспективы представляется неоднозначной практика установления обязанности по уплате публичного платежа положениями гражданско-правового договора, а не нормами закона. Использование гражданско-правовых механизмов не согласуется с возможностью применения мер государственного принуждения в условиях, когда данный платеж представляет собой не что иное, как принудительное изъятие части имущества, принадлежащего хозяйствующим субъектам на праве собственности¹⁵. Помимо прочего, под сомнение поставлено дей-

¹² Большой размер задолженности перед бюджетом был обусловлен применением к обществу пятикратного повышающего коэффициента, поскольку в силу объективных причин у него отсутствовало разрешение на загрязнение в том объеме, который включает в себя отходы его контрагентов по заключенным договорам.

¹³ Имея в виду, что до принятия Президиумом ВАС РФ постановления от 17.03.2009 у специализированных организаций не было оснований определять новые (повышенные) лимиты размещения отходов с учетом сторонних объемов.

¹⁴ См., напр.: определения ВС РФ от 04.02.2015 по делу № 301-КГ14-1670, от 27.07.2015 № 309-ЭС14-8411, 26.08.2015 № 309-ЭС15-2565.

¹⁵ См.: Васянина Е.Л. Вопросы взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду // Налоги. 2014. № 4. С. 40–44.

ствие правила о самостоятельном исполнении плательщиком публичного платежа обязанности по его уплате (агент или представитель в этих отношениях возникают только в случаях, прямо предусмотренных законом).

Важно отметить, что Конституционный Суд допустил оговорку о договорном регулировании вопросов взимания публичного платежа в условиях фактически сложившихся обстоятельств, когда предстояло принять меры по восстановлению прав заявителя по делу (ООО «Тополь»). Такое допущение Суд сделал как временное «зло», чтобы избежать худшего — правовой неопределенности в том, кому и сколько положено было платить в бюджет в 2009 г. в рамках уже состоявшихся спорных правоотношений — фискально-экологических и экономических, связанных с размещением твердых бытовых отходов¹⁶. Только в этом смысле, в рамках сложившейся и ограниченной пределами одного года правовой ситуации «договорные средства» можно считать вынужденными, поскольку отказ от них мог бы повлечь невозможность защиты и восстановления нарушенных конституционных прав заявителя в Конституционном Суде.

5. Изменения в закон, направленные на выполнение предписаний, содержащихся в постановлении № 5-П, совпали с более масштабным реформированием регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду. Этому предшествовала потребность в создании сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств. Результатом стало принятие в 2014 г. двух важных для этой области отношений законодательных актов: федеральных законов от 21.07.2014 № 219-ФЗ и от 29.12.2014 № 458-ФЗ. Таким образом, еще больше вопросов будет регулироваться не на подзаконном уровне, а нормами закона. В частности, было закреплено долгожданное право плательщиков на возврат из бюджета излишне уплаченной суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду¹⁷.

С 1 января 2016 г. действует новая ст. 16.1 Закона об охране окружающей среды, в которой определены лица, обязанные вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду. Государство делает ставку на удобство администрирования платежа: изменения в регулировании направлены на то, чтобы контролировать не «маленьких» загрязнителей, а более крупных субъектов. С одной стороны, в норме присутствует уже привычная общая формулировка о том, что указанную плату обязаны вносить юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по негативному воздействию. Однако, во-первых, все объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, в зависимости от уровня такого воздействия будут поделены на четыре категории, в результате так называемым офисам не потребуется установление нормативов, получение разреше-

¹⁶ Мнение судьи КС РФ К.В. Арановского к постановлению от 05.03.2013 № 5-П.

¹⁷ Данное право закреплено в новой статье 16.5 Закона об охране окружающей среды, при этом указано, что с заявлением может обратиться лицо, обязанное вносить плату. Представляется, что данная формулировка не вполне удачная, поскольку если лицо не было обязано вносить плату, но в силу каких-то причин ошибочно совершило платеж, то формально оно не подпадает под указанную норму закона, притом что его право также может быть нарушено.



ний, представление деклараций и отчетности; во-вторых, в отношении размещения твердых коммунальных отходов вводится новый субъект платы — региональный оператор по обращению с данными отходами, именно он и будет плательщиком, а не лица, с которыми у него заключены договоры. Сам закон будет четко определять, кто является плательщиком, а значит, утратит актуальность вопрос об определении субъекта публичного платежа через гражданско-правовые механизмы.

Безусловно, то, что государство решило придать больше правовой определенности регулированию вопросов взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, в том числе в вопросе установления субъектов платы, — это шаг вперед. Однако возникают вопросы: всегда ли субъект платы в таком случае будет одновременно являться лицом, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду? Учтена ли в полной мере двойственная природа размещения отходов: во-первых, как технологического элемента экономической деятельности, а во-вторых, как самостоятельного вида негативного воздействия на окружающую среду? Возникают опасения относительно того, что экологическая, главная функция данного платежа, уступит место вспомогательной, характерной исключительно для налогов, — фискальной функции. И наконец, не повлечет ли приоритетность в эффективном администрировании (взимание платы со специализированных организаций и крупных загрязнителей) к сложностям в реализации принципа природопользования «загрязнитель всегда платит»?

Представляется, что подобные риски могут быть сглажены, если государство приложит усилие к разработке механизма целевого расходования средств, поступающих в казну от взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, на восстановительные мероприятия. Как известно, возмещение ущерба окружающей среде, образуемого в результате деятельности участников гражданского оборота, производится посредством проводимых государством мероприятий по ее восстановлению, расходы на которые распределяются через бюджет. В связи с этим вновь может быть востребована идея создания специальных экологических фондов, обеспечивающих целевое расходование собираемых денежных средств с субъектов платы за негативное воздействие на окружающую среду.